Elenaldo Celso Teixeira

O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade

1. Introdução

Com um conceito claro de políticas públicas, todos entendem a linguagem usada..

Vamos indicar alguns elementos do conceito, delimitar sua abrangência em termos de esfera de poder político (nível federal, estadual, municipal) e de conteúdo temático (política econômica, social – saúde, educação, assistência social etc.).

Procura-se também entender o processo que vai de sua formulação à avaliação dos resultados e como os movimentos populares podem dele participar, seja para tentar influir nas políticas já em vigor, seja para apresentar alternativas que possam atender aos interesses da maioria da população.

Para interferir diretamente nesse processo, sobretudo no nível local, procura-se identificar as possibilidades e espaços existentes, as dificuldades e limites da atual prática, as contradições do projeto de municipalização e descentralização e as indicações de caminhos para se construir propostas articuladas de políticas de desenvolvimento integrado e sustentável.

2. Para Compreender “Políticas Públicas”

2.1- Elementos

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Elaborar uma política pública significa definir *quem* decide *o quê, quando*, com que *conseqüências* e *para quem*. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, torna a publicização fundamental. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais.

2.2 - Objetivos

As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social.

Visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente.

Outras políticas objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas).

Ainda outras são necessárias para regular conflitos entre os diversos atores sociais que, mesmo hegemônicos, têm contradições de interesses que não se resolvem por si mesmas ou pelo mercado e necessitam de mediação.

Os objetivos das políticas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação.

2.3 – Modalidade de Políticas Públicas

É importante considerar alguns tipos de políticas, para que se possa definir o tipo de atuação que se pode ter frente a sua formulação e implementação. Vários critérios podem ser utilizados.

Quanto à natureza ou grau da intervenção:
a) estrutural – buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.
b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, imediata.

Quanto à abrangência dos possíveis benefícios:
a) universais – para todos os cidadãos
b) segmentais – para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.)
c) fragmentadas – destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.

Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais:
a) distributivas – visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo;
b) redistributivas – visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando creta eqüidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;
c) regulatória – visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Com a predominância do neoliberalismo, o caráter das políticas se modifica. Uma política pública requer a intervenção do Estado em várias áreas de atuação dos indivíduos e, para o neoliberalismo, o equilíbrio social é resultante do livre funcionamento do mercado, com um mínimo de ação do Estado. Deve existir o mínimo de regulamentação possível, as políticas distributivas devem compensar

desequilíbrios mais graves e, portanto, passam a ter o caráter cada vez mais seletivo e não universalizante; as políticas redistributivas não são toleradas, por que atentam contra a liberdade do mercado e podem incentivar o parasitismo social.

É necessário, em relação a cada tipo de política, verificar quais são as estratégicas em determinadas conjunturas. Normalmente, as políticas estratégicas estão sob controle total dos tecnocratas, sem espaços de participação da sociedade, como ocorre com a política econômica, tributária etc. Dessas políticas, que definem fontes de recursos, decorrem várias outras, o que exige sua democratização.

2.4 – Formas Diferentes de Encarar as Políticas Públicas

A concepção das políticas públicas varia conforme a orientação política.

A visão liberal opõe-se à universalidade dos benefícios de uma política social. Para ela, as desigualdades sociais são resultado de decisões individuais, cabendo à política social um papel residual no ajuste de seus efeitos.

Na visão social-democrata, concebem-se os benefícios sociais como proteção aos mais fracos, como compensação aos desajustes da supremacia do capital, o que, ao mesmo tempo, garante sua reprodução e legitimação; as políticas públicas têm o papel regulador das relações econômico-sociais, são constituídos fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais. Essa concepção foi traduzida no sistema do chamado Estado de Bem Estar Social, cujo aparato cresceu muito, levando a uma relativa distribuição de renda e ao reconhecimento de uma série de direitos sociais, mas também a um controle político burocrático da vida dos cidadãos, considerados como objetos, como meros consumidores de bens públicos. A partir dos anos 70, esse modelo entra em crise devido às mudanças no processo de acumulação, com novas tecnologias, novos padrões de relações de trabalho, provocando o esgotamento das possibilidades de atendimento às necessidades crescentes da população, o burocratismo, a ineficiência do aparelho governamental.

Com a falência do Estado protetor e o agravamento da crise social, o neoliberalismo, responsabilizando a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social, propõe um ajuste estrutural, visando principalmente o equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais, uma política social seletiva e emergencial. A globalização torna o processo de formulação de políticas públicas mais complexo, por estarem em jogo, agora, em cada país, interesses internacionais representados por forças sociais com um forte poder de interferência nas decisões quando essas não são diretamente ditadas por organismos multilaterais.

3. Dimensões Atuais das Políticas Públicas

Alguns aspectos precisam ser considerados no processo de formulação de políticas públicas, no momento em que a sociedade civil é chamada a dele participar. Como exemplo,

Identidade – iniciativas de proposições para responder questões constituem um elemento importante no processo de formação de identidade coletiva dos atores sociais.

Plataformas Políticas - as políticas públicas expressam o sentido do desenvolvimento histórico-social dos atores sociais na disputa para construir a hegemonia; refletem, pois, as concepções que têm do papel do Estado e da sociedade civil, constituindo programas de ações que respondem as suas carências e demandas.

Mediações Institucionais – as políticas públicas traduzem mediações entre interesses e valores dos diversos atores que se defrontam em espaços públicos para negociar soluções para o conjunto da sociedade ou determinados grupos sociais.

Dimensão Estratégica - as políticas públicas diretamente ligadas ao modelo econômico e à constituição de fundos públicos assumem aspecto estratégico, quando se constituem referência e base para a definição de outras políticas ou programas em determinadas áreas. As opções estratégicas devem considerar, ao mesmo tempo, as inovações tecnológicas e a reestruturação produtiva e os seus efeitos sobre o emprego e o agravamento das desigualdades sociais, buscando-se alternativas que redirecionem o emprego não apenas da forma compensatória que torna seus beneficiários meros objetos da assistência, mas que os tornem cidadãos ativos, contribuindo, através de novas formas de inserção social, para o desenvolvimento da sociedade.

4. Políticas Públicas como Processo

As políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses. Compreende a formação de uma agenda que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem sua participação. É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura de poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade.

Na sociedade civil também há uma diversidade de interesses e de visões que precisa ser debatida, confrontada, negociada, buscando-se um consenso mínimo. Essa formulação hoje se torna complexa devido à fragmentação das organizações, apesar de algumas iniciativas de articulação em alguns setores. Alguns elementos de conteúdo e de processo na estruturação das políticas públicas já estão claros, tais como: sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida. Esses elementos precisam ser traduzidos contudo em parâmetros objetivos, para que possam nortear a elaboração, implementação e avaliação das políticas propostas.

Para uma participação efetiva e eficaz da sociedade civil, alguns momentos podem ser identificados e precisam ser devidamente acompanhados:

a) Elaboração e formulação de um diagnóstico participativo e estratégico com os principais atores envolvidos, no qual se possa identificar os obstáculos ao desenvolvimento, fatores restritivos, oportunidades e potencialidades; negociação entre os diferentes atores;

b) Identificação de experiências bem sucedidas nos vários campos, sua sistematização e análise de custos e resultados, tendo em vista possibilidades de ampliação de escalas e criação de novas alternativas;

c) Debate público e mobilização da sociedade civil em torno das alternativas mais entre os atores;

d) Decisão e definição em torno de alternativas; competências das diversas esferas públicas envolvidas, dos recursos e estratégias de implementação, cronogramas, parâmetros de avaliação;

e) Detalhamento de modelos e projetos, diretrizes e estratégias; identificação das fontes de recur-

sos; orçamento; mobilização dos meios disponíveis e a providenciar; mapeamento de possíveis parcerias, para a implementação;

f) Na execução, publicização, mobilização e definição de papéis dos atores, suas responsabilidades e atribuições, acionamento dos instrumentos e meios de articulação;

g) Na avaliação, acompanhamento do processo e resultados conforme indicadores; redefinição das ações e projetos.

5. A Participação da Sociedade Civil

Para a maioria dos analistas, só há mudanças no conteúdo e na metodologia das políticas públicas com mudanças nas elites políticas, na composição do poder político. É certo que mudanças mais substantivas só podem ocorrer quando efetivamente se muda a composição do poder, mas pode-se obter conquistas sociais através da mobilização social, da ação coletiva, sobretudo quando esta passa a ter um conteúdo de proposição, de debate público de alternativas e não de mera crítica. Para isso, é necessário que as proposições sejam legitimadas por um amplo consenso e que tenham uma abrangência maior que os interesses corporativos ou setoriais.

Essa é a realidade do atual processo social em que a sociedade civil, articulada em suas organizações representativas em espaços públicos, passa a exercer um papel político amplo de construir alternativas nos vários campos de atuação do Estado e de oferecê-las ao debate público, coparticipando, inclusive, na sua implementação e gestão.

Há, hoje, no país, uma série de experiências desenvolvidas por ONGs e organizações de base que podem servir de referência para a elaboração de propostas e alternativas de políticas públicas.

Vários canais institucionais podem ser utilizados para esse debate, desde os Conselhos de Gestão, até espaços autônomos já em funcionamento ou a serem criados em áreas específicas. Deve-se também usar alguns mecanismos, de natureza administrativa, judicial ou parlamentar, criados a partir da Constituição de 88, para exercer, junto ao Estado, um papel mais ativo e propositivo, inclusive de controle e avaliação de ações negociadas.

6. Políticas Públicas Municipais

6.1 – A realidade dos municípios.

Com a Constituição de 88, os municípios adquirem a autonomia política, através da elaboração de sua própria lei orgânica e demais leis e da escolha direta de seus governantes. Ampliam sua competência em áreas importantes como a política urbana e transportes coletivos.

Apesar do aumento de sua capacidade financeira, a participação dos municípios na receita tributária global não supera os 18 ou 20%. No entanto, eles assumem vários encargos e responsabilidades das outras esferas, o que os obriga a negociar recursos nos diversos programas federais ou estaduais. Com uma frágil base econômica, ao lado da ineficiência administrativa, os recursos próprios na maioria dos municípios não vão além dos 5% do total da receita. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é mínima.

Os prefeitos, na maioria dos municípios com base político-eleitoral nas elites proprietárias, não assumem os riscos de uma política tributária mais realista. A política econômica neoliberal acentua os

impactos sobre o emprego, a renda e as condições de vida nos municípios. Os municípios, até então alheios às questões econômicas, vêem-se pressionados a realizar programas de geração de renda e emprego. Nem assim, eles decidiram-se a qualquer iniciativa na questão agrícola ou rural, apesar de a maioria deles terem sua sustentação econômica nesse setor.

6.2 Competências Municipais

Competências são responsabilidades e encargos atribuídos a cada esfera governamental para realizar sua gestão. São definidas na Constituição Federal e, no caso dos municípios, detalhadas nas Leis Orgânicas. Há competências privativas de cada esfera governamental e as comuns e concorrentes. O município tem ampla autonomia para definir suas políticas e aplicar seus recursos, no caso das competências privativas ou exclusivas. Elas são definidas no art. 30 da Constituição Federal:

a) legislar sobre assuntos de *interesse local*, expressão bastante abrangente, detalhada na Lei Orgânica.
b) instituir e arrecadar impostos sobre serviços, predial urbano, transmissão intervivos de bens imóveis, varejo de combustíveis líquidos.

O município pode, ainda, regular matérias conforme peculiaridades locais, ou, em caso de omissão de outra esfera, não sendo competência exclusiva, preencher a lacuna.

Nas áreas tradicionalmente objeto de políticas públicas, como assistência social, meio ambiente, habitação, saneamento, produção agro-pecuária, abastecimento alimentar, educação, saúde, o município tem competência comum com a União e o Estado, a ser exercida com a cooperação dessas esferas de poder, pela transferência de recursos, ou pela cooperação técnica. Até hoje não regulamentadas, as fronteiras entre as esferas de poder permanecem indefinidas, resultando na superposição de atividades. Importante lembrar que o capítulo da Ordem Social da Constituição assegura, de forma clara, a participação da comunidade e a gestão democrática.

Mesmo sem definição clara, o município possui, portanto, bastante competências.

O problema maior são os recursos. Em um processo de descentralização desordenado, muitos encargos estão sendo transferidos sem os recursos. Estes dependem das chamadas transferências negociadas, que consideram a posição política, o prestígio e a vinculação partidária dos prefeitos e parlamentares, cujas alianças se pautam, em grande parte, pelos interesses eleitoreiros e clientelistas. As receitas dos fundos de participação são distribuídas com critérios que concentram a renda tributária em poucos municípios, os de maior desenvolvimento econômico. As parcelas transferidas diminuem com a recessão que reduz os recursos e com as políticas de ajuste fiscal que repassam parte dos recursos para fundos como o de Estabilização Fiscal.

A administração dos municípios fica ainda mais precária com o desmonte, nos últimos anos, de agências técnicas federais e estaduais que lhe prestavam assistência. Na política neoliberal, a descentralização é, principalmente, a transferência da responsabilidade da execução e custeio de políticas para a família e a sociedade. Em paralelo, mantém-se a transferência de subvenções sociais para entidades indicadas, com critérios político-eleitorais, por parlamentares ou outras instâncias do poder, pulverizando recursos sem priorizar as necessidades da população.

Assim, propor, formular e participar da gestão de alternativas de políticas públicas é enorme desafio para a sociedade civil. E só é possível tratando da distribuição e alocação dos recursos públicos e da composição do poder público.

6.3 – A prática da descentralização em algumas áreas: avanços e desafios

6.3.1 – Saúde

Na área da saúde, ocorreu maior a descentralização, em uma política deliberada, resultado de um processo social dinâmico, partindo de experiências concretas, que propiciaram as diretrizes básicas para o modelo implantado em todo o país – o SUS.

Apesar de todo o processo de participação, permanecem alguns elementos centralizadores: a aprovação e análise técnica de programas e projetos para repasse de recursos; fixação e centralização de fiscalização de tarifas no Ministério. A burocracia central mantém grande parcela de poder, permanecendo a influência clientelista no repasse de recursos.

O SUS vive hoje sérios impasses. Não tem uma coordenação que garanta equidade no atendimento a municípios tão heterogêneos. Na prática, prevalece a lógica privada: os setores privados recebem recursos para atender setores sociais não carentes e, além disso, o sistema de remuneração dos serviços à base de fatura permite a corrupção e o descaso com custo e qualidade de serviços. A política de redução dos gastos leva à deterioração cada vez maior do atendimento à população carente.

Apesar de sua fragilidade, a existência de mais de 3 mil Conselhos Municipais de Saúde indica a possibilidade de uma ação mais ofensiva e conseqüente diante da situação.

6.3.2 – Educação

Quanto à Educação, a descentralização não andou muito. Houve algum avanço, a exemplo da gestão da merenda escolar, mesmo que sem repasse automático de recursos, transferência da rede de escolas técnicas e algumas experiências de descentralização em municípios. Mas permanece a centralização institucional, os recursos centralizados no Fundo Nacional de Educação (FNDE) e na Fundação de Apoio ao Estudante (livro didático e transporte escolar) e utilizados ao sabor das conveniências político-eleitorais e da resistência dos burocratas.

A indefinição de competências entre os poderes tem levado os municípios a atuar nos vários níveis, embora a permanência da centralização de recursos contribua para a oferta de ensino inadequado ou de baixa qualidade.

Os movimentos sociais precisam retomar a mobilização no setor, devido à importância estratégica que tem a educação, inclusive para a concretização de outros direitos e para atingir um mínimo de equidade social. É preciso garantir e efetivar as conquistas da Constituinte, sobretudo a gratuidade do ensino, a valorização do profissional do ensino, a garantia do padrão de qualidade, gestão democrática e vinculação de recursos. A LDB (Lei de Diretrizes e Bases) garante a instalação de Conselhos, além de assegurar ao cidadão e entidades representativas o direito de acionar, por negligência, a autoridade que não garantir o ensino obrigatório.

Além do aspecto propriamente educacional, merecem atenção:

a) efetivo cumprimento da vinculação constitucional de verbas;
b) redistribuição de recursos do salário-educação;
c) fixação de critérios para alocação de recursos para material escolar, alimentação e transporte;
d) maior participação dos Conselhos na gestão e formulação de políticas;

e) efetiva implementação do Plano de Valorização do Magistério, cujos recursos devem ser controlados por um Conselho específico.

6.3.3- Habitação e desenvolvimento urbano

A esfera federal permanece alheia à habitação e questão urbana. Há algumas iniciativas localizadas.

A Constituição Federal cria alguns instrumentos para viabilizar a definição explícita da competência municipal:

a) obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com população superior a 20 mil habitantes;
b) exigência de adequada utilização e aproveitamento do solo urbano;
c) concessão do uso de terrenos;
d) usocapião urbano

A maioria desses direitos não foi ainda regulamentada. Os municípios não podem investir em programas de maior alcance, por falta de recursos e de apoio técnico.

Nos últimos anos, os movimentos em torno da questão urbana têm se fortalecido.

6.3 4- Assistência Social

A Constituição reconhece como direito a Seguridade Social, que inclui a Assistência Social, a Saúde e a Previdência Social, com iguais diretrizes de universalidade, equidade e gestão democrática.

A formulação de Assistência Social conseguiu superar a tradição de benemerência e caridade, suportes do fisiologismo e de clientelismo, embora estas práticas ainda dominem. O grande salto foi conceber a Assistência como direito de cidadania, política pública, prevendo ações de combate à pobreza e promoção do bem estar social, articulada às outras políticas, inclusive a econômica. Na prática, este compromisso entre o Estado e a sociedade para a criação de condições dignas de vida não vem se efetivando e a cultura da elite que tutela o carente ainda se mantém.

O entendimento constitucional é definido na LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social, envolvendo ações destinadas à família, maternidade, infância, adolescência, velhice, portadores de deficiências, inserção no mercado de trabalho. Seus princípios são da universalização, respeito à cidadania, igualdade de acesso aos serviços, transparência, descentralização, participação de organizações da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações e a primazia da responsabilidade do Estado na condução das políticas.

Tudo isso esbarra na precariedade e indefinição de recursos. Os municípios recebem a responsabilidade pelas ações, mas dependem de negociações para liberação de recursos, apesar da previsão de Fundos especiais. Os recursos previstos são do orçamento da seguridade social, já muito comprometido com saúde e previdência, ambas deficitárias.

6.3.5 - Previdência Social

A Previdência é uma política universal: estende-se a todos, indistintamente, desde que seus contribuintes.

O governo tenta resolver a questão do déficit da Previdência, resultado de sonegação e fraudes, com o aumento do tempo de contribuição e revisão de aposentadorias.

Na área rural, há dois problemas fundamentais:

a) inexistência de uma regulamentação da forma de contribuição;
b) crescente burocratização do processo de comprovação de atividade rural para fins de aposentadoria. O trabalhador excluído do seu direito de aposentadoria, amplia a necessidade da assistência social, já caótica.

6.6.6 Política Agrícola

A lei de política agrícola (8.171 de 17.01.91), do ponto de vista formal, define os princípios fundamentais, objetivos e competências institucionais, prevê recursos, estabelece ações e instrumentos. A lei enfatiza a questão econômica (produtividade, incremento à produção, regularidade de abastecimento), enquanto a Constituição tem por referência a função social da propriedade. Equiparar estas duas dimensões, em nossa estrutura agrária, significa uma opção pelo produtivismo e pela tecnificação, independente de seus impactos sociais e ambientais.

A lei descentraliza a execução dos serviços de apoio ao setor rural, mas centraliza a elaboração da política de desenvolvimento rural, prevendo ações de abrangência ampla, como planejamento, crédito, mecanização ou infra-estrutura. Apesar da existência de um Conselho Nacional, as ações são da responsabilidade do Ministério, com diminuta interferência do Conselho. Quanto aos recursos, prevê-se um Fundo Nacional de Desenvolvimento Rural, sem nenhuma determinação de repasse a municípios ou controle do Conselho.

A agenda da questão agrícola e agrária, impõe, alem da reivindicação pela posse da terra, as questões de habitação, transporte e alimentação. Torna-se urgente, então, diante das especificidades locais e regionais, uma política agrícola de base municipal, que se desenharia a partir de alguns eixos:

a) apoio à reforma agrária – dotar os assentamentos de infra-estrutura social e produtiva, mediar o escoamento da produção;
b) desenvolvimento da agricultura familiar;
c) alimentação e abastecimento;
d) meio ambiente;
e) condições de melhoria de condições de vida da população rural;
f) adequação do currículo escolar.

Uma importante conquista foi o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), que possibilita:

- maior democratização do crédito rural para parte dos agricultores familiares;
- recursos para infra-estrutura no município;
- capacitação de técnicos e agricultores familiares;
- recursos para assistência técnica e extensão rural de infra-estrutura.

6.3.4 Reforma Agrária

Apesar dos avanços, fruto da luta do trabalhador rural, persistem obstáculos burocráticos, jurídicos, econômicos e políticos, inclusive constitucionais, à efetivação da reforma agrária.

A Lei Agrária regulamentou dispositivos constitucionais. As pequenas e médias propriedades estão excluídas de desapropriação para esse fim, mas o trabalho escravo, ainda um realidade, não é

punido com confisco de terra. A função social da propriedade é definida muito mais em termos econômicos - produtividade e eficiência, do que em termos sociais e ambientais, tratados de maneira genérica.

A questão do crédito fundiário para a agricultura familiar levou o Governo a lançar o BANCO DA TERRA, que apresenta sérios problemas, como:

- A proposta de substituir as desapropriações para reforma agrária pela compra;
- O alto custo do financiamento;
- A ausência da participação da sociedade na elaboração e gestão.

6.4. Desafio: uma política de geração de emprego e ocupações produtivas

Na construção de um projeto de desenvolvimento local integrado, merecem atenção especial:

- Formação profissional;
- Existência de trabalho escravo;
- Existência do trabalho infantil;
- Informalidade das relações trabalhistas (direitos trabalhistas assegurados);
- O analfabetismo;
- Discriminação da mulher no mercado de trabalho;
- Ausência de novas oportunidade de trabalho.